CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Campania

La Sezione Regionale di Controllo per la Campania, composta dai Magistrati:

Dott.	Alfredo Grasselli	Presidente
Dott.ssa	Stefania Calcari	I Referendario
Dott.	Tommaso Martino	I Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 12 febbraio 2025

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;
VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;
VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;
VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;
VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;
VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 (Deliberazione n. 14/DEL/2000) e successive modificazioni;
VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;
VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5/AUT/2006;
VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009, n. 9/AUT/2009;
VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;
VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 3/SEZAUT/2014/QMIG del 19 febbraio 2014;
VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 17/SEZAUT/2020/QMIG;

VISTA la deliberazione n. 50/INPR/2024 con la quale è stato approvato il programma dei controlli di questa Sezione per il 2024;
VISTA la nota, acquisita in data 15/01/2025 al prot. n. 275, con la quale il Sindaco del Comune di Forino (AV) ha chiesto un parere a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;
VISTA la richiesta di deferimento del Magistrato istruttore;
VISTA l'ordinanza n. 21 del 2025, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;
UDITO il relatore, I Referendario Dott. Tommaso Martino;

PREMESSO IN FATTO

Con nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Forino (AV) ha formulato la seguente richiesta di parere:

"Premesso che l'art. 33, comma 2, del D.L. n. 34/2019 ha previsto che il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018.

Si chiede se è possibile aumentare a carico del bilancio la consistenza del Fondo per l'erogazione delle indennità di posizione e di risultato dei Responsabili di Area a fronte dell'assunzione nel 2024 di un nuovo Funzionario direttivo con mansioni di comandante di polizia locale cui attribuire la relativa responsabilità di posizione dapprima affidata ad interim al Segretario comunale.

Si precisa che non si tratta di sostituzione di precedente Responsabile di polizia locale, ma della riorganizzazione delle figure apicali e degli uffici dell'Ente, utilizzando per la neo istituita Area Vigilanza risorse per il trattamento tabellare derivanti dai pensionamenti intervenuti in altri settori dell'Ente con particolare riferimento al settore amministrativo.

La questione attiene pertanto ai soli vincoli derivanti dal tetto di spesa per i trattamenti accessori delle P.O. investite della responsabilità dirigenziale ai sensi degli artt. 107 e 109 del TUEL".

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Preliminarmente, occorre verificare se la richiesta di parere presenti i necessari requisiti di ammissibilità di cui all'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza del quesito posto alla materia della contabilità pubblica.

1.1. In punto di ammissibilità soggettiva, l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 ha previsto la possibilità, per le Regioni, di chiedere alle Sezioni regionali di controllo pareri

in materia di contabilità pubblica e che "*analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane*".

Sotto il profilo in esame, la richiesta di parere risulta ammissibile, con riguardo sia all'Ente legittimato a proporla, il Comune, sia all'organo che formalmente l'ha presentata, il Sindaco del Comune istante, nella sua qualità di legale rappresentante *pro tempore* dell'Ente, ai sensi dell'art. 50 TUEL.

1.2. Sotto il profilo oggettivo, prioritariamente, occorre sottolineare come l'esercizio della funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sia subordinato alla riconducibilità delle questioni proposte nell'alveo della materia della "*contabilità pubblica*", nonché alla sussistenza, nell'istanza di parere, delle condizioni individuate nelle pronunce di orientamento generale della Sezione delle Autonomie (deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009) e delle Sezioni Riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/2010), relative alla necessaria generalità ed astrattezza della richiesta di parere e alla assenza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o di diverso ordine giurisdizionale.

Con riferimento alla materia della contabilità pubblica, la Sezione delle Autonomie ha chiarito come la stessa possa assumere un "*ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli*" (Sez. Autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006).

Sul significato da attribuire alla materia della contabilità pubblica, successivamente, sono intervenute anche le Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti, le quali hanno chiarito che "(…) *ulteriori materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla "contabilità pubblica" – in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica. Ciò limitatamente, tuttavia, alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle suddette statuizioni recanti i menzionati limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio"* (Deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010).

Quest'ultima deliberazione n. 54 è stata richiamata nella deliberazione n.17/SEZAUT/2020/QMIG della Sezione delle Autonomie, in cui si precisa che "*Le Sezioni Riunite, invero, chiariscono che l'ampliamento della nozione di contabilità pubblica non*

inerisce alle materie in sé considerate quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti «strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa». Quando la richiesta di parere non sollecita l'interpretazione di tali norme, si è di là dai limiti oggettivi di competenza di cui all'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003. Ciò è reso evidente: i) sia dall'utilizzo da parte delle medesime Sezioni Riunite dell'avverbio «limitatamente», che, introducendo la proposizione immediatamente successiva a quella relativa al riferito ampliamento dinamico della nozione di contabilità pubblica, viene collegato alle «questioni» coinvolgenti problematiche interpretative dei suddetti limiti e divieti; ii) sia dalla risoluzione della specifica questione posta all'attenzione nomofilattica. Detta questione riguardava, infatti, la materia del personale e, in particolare, le progressioni verticali (…) le Sezioni Riunite hanno escluso ogni attinenza con la materia di contabilità pubblica in quanto lo specifico quesito non richiedeva alcuna risposta sull'interpretazione di limiti e divieti legislativi strumentali al soddisfacimento di esigenze di coordinamento della finanza pubblica (…) Il pericolo è quello che, attraverso l'irragionevole estensione oggettiva dell'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo, la Corte dei conti sia immessa «nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo, che, per definizione, deve essere esterno e neutrale»".
Infine, in relazione al citato rischio di immissione nei processi decisionali dell'Ente, la Sezione delle Autonomie, già con deliberazione n. 5 del 17/02/2006, aveva chiarito che "*la materia della contabilità pubblica* (...) *non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale*", in quanto "*ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali. In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale*".
Nell'esercizio della funzione consultiva, infine, è esclusa qualsiasi possibilità d'intervento della Corte dei conti nella valutazione della concreta attività gestionale ed amministrativa, ricadente nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge, al fine di non trasformare la suddetta attività in una modalità di co-amministrazione, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte (in tal senso, cfr. anche atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9). Per questa ragione, la funzione consultiva può

riguardare le sole richieste di parere volte a ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale e, inoltre, non può rivolgersi a quesiti che implichino valutazioni di comportamenti amministrativi oggetto di iniziative, anche eventuali, proprie della Procura della stessa Corte dei conti, né può avere ad oggetto condotte suscettibili di essere sottoposte all'esame della giurisdizione ordinaria, contabile o tributaria, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce giurisdizionali.

Accogliendo la su riferita accezione di contabilità pubblica, il perimetro della funzione consultiva delineato dalle Sezioni Riunite di questa Corte si è esteso oltre le materie afferenti alla tenuta delle scritture contabili, alle modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, all'indebitamento e alla rendicontazione, per affermarsi anche nei confronti di materie che risultano connesse alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117 Cost., ed in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Questa interpretazione è stata altresì confermata da giurisprudenza della Sezione delle Autonomie (cfr. deliberazioni nn. 18/SEZAUT/2018/QMIG e 4/ SEZAUT/2021/QMIG), che ha deciso nel merito questioni interpretative sollevate dalle Sezioni regionali di controllo in materia di spesa del personale e capacità assunzionali.

Per quanto sopra esposto, l'oggetto della richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Forino (AV) rientra nella materia della contabilità pubblica secondo una visione dinamica della sua accezione poiché incentrato sulla corretta interpretazione di norme concernenti vincoli generali di contenimento della spesa di personale e delle relative capacità assunzionali potenzialmente idonee a incidere sugli equilibri di finanza pubblica dell'Ente. Tuttavia, la fattispecie sottostante al quesito, si risolve in una richiesta di parere che, sebbene faccia riferimento al limite del trattamento accessorio, riguarda la gestione diretta del personale, impingendo una attività discrezionale. L'ausilio consultivo richiesto attiene ad una situazione priva dei caratteri di generalità ed astrattezza palesando possibili interferenze con le funzioni di questa Magistratura contabile o di altri plessi giurisdizionali, oltre a potersi risolvere in un'inammissibile ingerenza nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, in una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte dei conti.

In tale quadro, la richiesta di parere qui in esame si configura ammissibile limitatamente ai soli profili, di ordine generale ed astratto, relativi alla disciplina normativa in essa richiamata quali norme afferenti al contenimento della spesa e, pertanto, riconducibili alla nozione di "contabilità pubblica" come sopra delineata. Al contrario, esulano dall'attività consultiva della Corte questioni relative alle modalità di utilizzo delle risorse che l'Ente

locale può destinare al trattamento accessorio del personale (cfr. deliberazione Sezione regionale di controllo Lombardia n. 195/2024/PAR). In altri termini, il parere non deve indicare soluzioni alle scelte operative discrezionali dell'Ente, ovvero determinare una sorta di inammissibile sindacato in merito ad un'attività amministrativa in *fieri*, ma deve individuare o chiarire regole di contabilità pubblica.

2. Nei limiti anzidetti e passando al merito, il quesito verte sul limite al trattamento accessorio del personale degli enti locali. Il ridetto limite nella sua formulazione attuale è stato introdotto dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017 (cfr. deliberazione n. 18/SEZAUT/2023/QMIG).

La norma prevede che, in attesa di una complessiva armonizzazione dei trattamenti economici dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche «*a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016 (…)».*

Il citato disposto normativo, come ribadito dalla Sezione delle Autonomie, si inserisce nel quadro delle disposizioni di contenimento della spesa per il personale rispondenti ad imprescindibili esigenze di riequilibrio della finanza pubblica ancorate al rispetto di rigidi obblighi comunitari (cfr. Sezione delle Autonomie, delibera n. 26/SEZAUT/2014/QMIG). Per tale ragione essa rientra nel novero di quelle disposizioni statali che "*costituiscono princìpi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi*". (cfr. Corte costituzionale n. 108/2011)

Recenti pronunce (cfr. Sezione regionale di Controllo Lombardia nn. 195/2024/PAR, 121/2023/PAR, 151/2023/PAR), hanno peraltro evidenziato come il Comune debba considerare le risorse del trattamento accessorio del personale nel loro ammontare complessivo, e non con riferimento ai fondi riferiti alle singole categorie di personale, atteso che l'obiettivo del legislatore è rappresentato dalla finalità generale di inclusione, nell'ambito del valore soglia, di tutte le somme complessivamente destinate al trattamento accessorio del personale, ivi comprese le risorse destinate a finanziare le posizioni organizzative.

Funzionalmente connesso alla norma in questione risulta l'art. 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019 n. 34, convertito dalla legge n. 58 del 2019 che, al fine di rendere il vincolo maggiormente flessibile ha disposto che «*A decorrere dalla data individuata dal decreto di cui al presente comma, anche per le finalità di cui al comma 1, i comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione (…)*».

In attuazione del citato art. 33, comma 2, è stato emanato il D.M. 17 marzo 2020 della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica ("*Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni*"), le cui disposizioni, incluse quelle attinenti al trattamento economico accessorio, si applicano ai comuni con decorrenza dal 20 aprile 2020.

La possibilità di procedere ad assunzioni è esercitabile in ragione di una serie di parametri di virtuosità finanziaria, anche in relazione alla propria fascia demografica, definiti con decreto del Ministro della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Risulta, quindi, ampliata la possibilità di assunzioni a tempo indeterminato per gli enti maggiormente virtuosi sotto il profilo finanziario. L'innovazione sopra descritta è stata già oggetto anche di plurime deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo in sede consultiva (Sezione regionale di controllo per la Regione Siciliana, 9 novembre 2020, n. 131; Sezione regionale di controllo per il Veneto, 22 gennaio 2021, n. 15; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, 6 giugno 2022, n. 96).

Rileva, poi, l'ultimo periodo dell'articolo 33, comma 2, dello stesso decreto-legge n. 34 del 2019. Esso prevede che «*Il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018*». In sostanza, detto periodo mira a conciliare l'ampliamento del personale negli enti interessati con la tendenziale invarianza dell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio.

Il principio dell'invarianza del trattamento accessorio del personale delle amministrazioni pubbliche è stato posto dal già menzionato art. 23, co. 2, del d. lgs. n. 75/2017. Il valore soglia previsto dalla disposizione risulta inciso, oltre che dall'art. 11 bis, comma 2, del d.l. n. 135/2018, dall'art. 33, co. 2, ultima parte, del d.l. n. 34/2019. Più precisamente, la prima delle previsioni citate si riferisce ai soli comuni privi di dirigenza e ha consentito un limitato adeguamento delle indennità dei soggetti titolari di posizione organizzativa già esistenti alla data di entrata in vigore del CCNL sottoscritto nel 2018; la più recente disposizione del 2019 si inserisce nell'ambito del nuovo sistema delle assunzioni, basato sulla sostenibilità finanziaria della spesa per il personale, prevedendo la possibilità di modulare il tetto del trattamento accessorio dei dipendenti degli enti territoriali in presenza di variazioni della dotazione organica, al fine di garantire il valore medio pro-capite riconosciuto al personale in servizio al 31 dicembre 2018.

La disposizione di cui all'art. 11 bis, comma 2, del d.l. n. 135/2018, rappresentando una deroga concessa in sede di prima applicazione del nuovo sistema di ponderazione delle

indennità di posizione organizzativa deve essere considerata come norma di stretta interpretazione. Relativamente al suo contenuto, il predetto art. 11, comma 2 bis , d.l. n. 135/2018 esplica, pertanto, i propri effetti con riferimento alle sole posizioni organizzative istituite in base ai CCNL precedenti a quello sottoscritto nel 2018 e ancora in essere alla data di entrata in vigore di quest'ultimo, in quanto prorogate o proseguite ai sensi dell'art. 13 comma 3 del medesimo CCNL, risultando preclusa, invece, l'applicazione nel caso di posizioni organizzative istituite ai sensi del nuovo CCNL, rispetto alle quali vale il tetto fissato dall'art. 23, comma 2, del D.L. n. 75/2017. L'operatività dell'art. 11 bis comma 2 del d.l. n. 135/2018 non può applicarsi alle posizioni organizzative di nuova istituzione e, comunque, oltre il termine del 20 maggio 2019, poiché trattandosi di norma di stretta applicazione al fine di disciplinare un aspetto particolare del regime transitorio dal vecchio al nuovo sistema di pesatura delle posizioni organizzative, all'indomani della sottoscrizione del nuovo CCNL (cfr. Sezione regionale di controllo Toscana n. 1/2021/PAR, Sezione regionale di controllo Marche n. 22/2022/PAR).

Nel caso di nuove assunzioni, il legislatore, con l'art. 33, comma 2 del decreto legge n. 34 del 2019, al fine di superare la rigidità del vincolo sancito dall'art. 23, comma 2 del decreto legislativo n. 75 del 2017, per la determinazione del trattamento accessorio del personale degli enti locali, il cui tetto era costituito da quello definito nel 2016, ha inteso adeguare il suddetto istituto in maniera flessibile ad un valore medio pro-capite riferito al personale in servizio al 31 dicembre 2018.

Oltre al collegamento normativo con l'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34 del 2019, il legislatore ha successivamente previsto che i limiti di spesa di cui all'articolo 23 co. 2 del decreto legislativo n. 75/2017 possano essere superati dalle Amministrazioni locali compatibilmente con il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, e secondo criteri e modalità da definire nell'ambito dei contratti collettivi nazionali, nonché nei limiti delle risorse finanziarie destinate a tale finalità (cfr. art. 3 co. 2 decreto-legge n. 80/2021).

La disposizione normativa in questione ha pertanto assunto una valenza programmatica prevedendo che, qualora con specifiche disposizioni legislative siano stanziate apposite risorse finanziarie, i limiti di cui all' articolo 23 del decreto legislativo n. 75/2017 possano essere incrementati, nelle misure che verranno definite dalla contrattazione collettiva ed a valere e nei limiti delle già menzionate risorse finanziarie appositamente stanziate.

Un'applicazione pratica del principio espresso dalla norma citata si può rinvenire nella previsione normativa contenuta nell'articolo 79, comma 3, del CCNL 2019-2021 relativo al personale del comparto funzioni locali sottoscritto il 4 agosto 2022.

Restano in ogni caso fermi, in linea generale, i principi ed i vincoli di spesa già esistenti nell'ordinamento previsti dall'art. 1 commi 557 quater e 562 della Legge n. 296/2006 (cfr. Sezione regionale di controllo Lombardia n. 164/2020 e Sezione regionale controllo Campania n. 208/2021).

Con il superamento del patto di stabilità interno è stato stabilito che "*le norme finalizzate al contenimento della spesa di personale che fanno riferimento al patto di stabilità interno si intendono riferite agli obiettivi di finanza pubblica recati dai commi da 707 a 734. Restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006 n. 296 e le altre disposizioni in materia di spesa di personale riferite agli enti che nell'anno 2015 non erano sottoposti alla disciplina del patto di stabilità interno*" (cfr. art. 1 comma 762 L. n. 208/2015). Come chiarito dalla Sezione Autonomie della Corte dei conti, dalla precisazione normativa si rileva che, nonostante la cessazione della disciplina previgente in materia di patto di stabilità interno, risultano confermate le norme finalizzate al contenimento delle spese del personale, da riferire, a partire dal 2016, agli obiettivi di finanza pubblica applicabili a tutti gli enti assoggettati ai nuovi saldi (Regioni, Comuni, Province, Città metropolitane e Province autonome di Trento e Bolzano - cfr. Sezione delle Autonomie n. 16/2016/QMIG).

Ne deriva che permane a carico del Comune l'obbligo di rispettare i limiti generali di spesa fissati, a seconda della fascia demografica, dai commi 557 quater e 562 della legge n. 296/2006 e che, qualora lo stesso, in regola con i predetti limiti, proceda sulla base della disciplina introdotta dall'art. 33 co.2 del d.l. n. 34/2019, all'assunzione a tempo indeterminato di nuovo personale, la maggior spesa contratta per queste ultime assunzioni non si computerà quale elemento di calcolo ai fini della verifica del rispetto del limite di spesa previsto dai predetti commi 557 quater e 562. Il nuovo criterio della sostenibilità finanziaria, riferendosi ai soli contratti di lavoro a tempo indeterminato, non ha pertanto comportato l'abrogazione tacita delle norme generali di contenimento della spesa, rivolte viceversa all'intero aggregato "spesa di personale" (cfr. conformi in tal senso Sezione regionale di Controllo Lombardia n. 164/2020 e Sezione regionale di Controllo Campania n. 208/2021).

Del resto, come ribadito da una recente pronuncia della Sezione delle Autonomie (cfr. Deliberazione n. 19/SEZAUT/2024/QMIG) le norme limitative della spesa per nuove assunzioni a tempo indeterminato (art. 33, d.l. n. 34/2019 e art. 3, co. 5, del d.l. n. 90/2014) presuppongono a monte la sussistenza di una "*capacità assunzionale dell'ente*" che, prima di applicare il limite alla spesa per assunzioni a tempo indeterminato, deve verificare "*di avere la capacità finanziaria per maggiore spesa di personale a qualsiasi titolo*", vale a dire la capacità assunzionale generale disciplinata della l. n. 296/2006, fondata su di una soglia peculiare, costruita dal legislatore senza tenere contro dei vari fattori di evoluzione della spesa nel tempo. Ciò in ragione del fatto che la disposizione non si basa sul calcolo di una percentuale progressiva e/o sul riscontro della sostenibilità, ma su un raffronto tra due valori di spesa di personale assai lontani nel tempo: da un lato, il valore della spesa relativo all'ultimo bilancio, dall'altro il valore registrato in una data storica indicata direttamente dalla legge.

La soglia rappresenta un limite oltre il quale non è consentito accrescere la spesa e, in caso di suo superamento, sorge uno specifico obbligo di riduzione da realizzare nel ciclo di bilancio.

In definitiva, gli incrementi assunzionali occorsi possono giustificare un incremento del totale delle risorse destinate alla contrattazione decentrata, purché nel rispetto dell'invarianza di spesa riferita all'anno 2018 (cfr. Sezione regionale di controllo Lombardia, n. 95/2020/PAR, Sezione regionale di controllo Sardegna n. 27/2021/PAR) sulla base di quanto previsto ex art. 33 del d.l. n. 34/2019.

Il ridetto disposto normativo detta nuove regole per la fissazione del tetto delle risorse del salario accessorio del personale in servizio, in aumento o in diminuzione, a seconda che sia occorso un incremento o un decremento del personale in servizio, a condizione che sia garantita "*l'invarianza del valore medio pro-capite riferito all'anno 2018*". Dalla lettura dell'ultimo inciso dell'art. 33 comma 2 del D.L. n. 34/2019, laddove è specificato che la stessa disposizione è riferita al personale di cui all'art. 23 comma 2 del d.lgs. n. 75/2017, ossia a tutto il personale, si può opinare nel senso che tale diposizione comprenda anche il fondo per il trattamento accessorio dei dirigenti (cfr. Sezione regionale di controllo Sardegna n. 27/2021/PAR). In altri termini, il campo di applicazione del citato art. 33, comma 2 del D.L. 34/2019, include il Fondo dei dirigenti (nonostante la sua autonomia rispetto agli altri Fondi), giacché la normativa in applicazione fa riferimento, senza esclusioni, al limite complessivo del trattamento accessorio dei dipendenti. In definitiva, il tetto del salario accessorio deve essere considerato come complessivo: esso, cioè non ha effetti distinti sui singoli fondi per la contrattazione decentrata ma sul complesso delle risorse destinate a tale scopo e quindi sia sul fondo per la contrattazione decentrata del personale che sul fondo per il trattamento accessorio dei dirigenti (Sezione regionale di controllo Lombardia, n. 95/2020/PAR). Invero, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza contabile, in accordo con la finalità della legge di assicurare "*l'invarianza della spesa*", il riferimento "[al]*l'ammontare complessivo delle risorse destinante annualmente al trattamento accessorio del personale*", contenuto nell'art. 23, comma 2, sopra citato, è da intendersi come comprensivo della somma di tutte le risorse destinate al trattamento accessorio (di comparto, titolari di posizione organizzativa, dirigenti, segretari comunali e provinciali). Sicché, il tetto di spesa previsto dalla norma non può che essere riferito alla spesa complessiva, e non a quella delle singole categorie (così, *ex plurimis*, Sezione regionale di controllo per la Liguria n. 116 /2023/PAR; Sezione regionale di controllo per la Toscana n. 277/2019/PAR; Sezione regionale di controllo per la Puglia n. 27/2019/PAR; Sezione regionale di controllo per la Lombardia nn. 115/2023/PAR, 121 /2023/PAR, 195/2024/PAR).

Da ultimo, la Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 18/SEZAUT/2023/QMIG in tema di limite cui adeguare il fondo per il trattamento accessorio del personale ha statuito che

come base di calcolo per aggiornare l'importo del fondo debba essere preso in considerazione non solo il personale dirigenziale a tempo indeterminato, ma anche quello a tempo determinato e, in particolare, il personale dirigenziale assunto ai sensi dell'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sia nell'anno base che in quello di applicazione del limite.

Conclusivamente, il Collegio nel ribadire che la richiesta di parere in esame si palesa ammissibile limitatamente ai soli profili, di ordine generale ed astratto, relativi alla disciplina normativa sul contenimento della spesa ed al limite del trattamento accessorio rappresenta che, come ribadito da una recente pronuncia della Sezione delle Autonomie (cfr. Deliberazione n. 19/SEZAUT/2024/QMIG), le norme limitative della spesa per nuove assunzioni a tempo indeterminato (art. 33, d.l. n. 34/2019 e art. 3, co. 5, del d.l. n. 90/2014) presuppongono a monte la sussistenza di una "*capacità assunzionale dell'ente*" che, prima di applicare il limite alla spesa per assunzioni a tempo indeterminato, deve verificare "*di avere la capacità finanziaria per maggiore spesa di personale a qualsiasi titolo*", vale a dire la capacità assunzionale generale disciplinata dalla l. n. 296/2006, fondata su di una soglia peculiare, costruita dal legislatore senza tenere contro dei vari fattori di evoluzione della spesa nel tempo.

In presenza dei presupposti di legge, gli incrementi assunzionali occorsi possano giustificare un incremento del totale delle risorse destinate alla contrattazione decentrata nel rispetto dei limiti generali di spesa fissati e dell'invarianza di spesa riferita all'anno 2018. Infine, il riferimento "*[al]l'ammontare complessivo delle risorse destinante annualmente al trattamento accessorio del personale*", è da intendersi come comprensivo della somma di tutte le risorse destinate al trattamento accessorio (di comparto, titolari di posizione organizzativa, dirigenti, segretari comunali e provinciali). Sicché, il tetto di spesa previsto non può che essere riferito alla spesa complessiva, e non a quella delle singole categorie.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Campania rende il parere nei termini e nei limiti sopra esposti.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione al Sindaco del Comune di Forino (AV).

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 12 febbraio 2025.

Il Magistrato relatore
Tommaso Martino

Il Presidente
Alfredo Grasselli

Depositata in Segreteria il
17 febbraio 2025
Il Direttore della Segreteria
Dott. Giuseppe Imposimato